

从城市更新运动看企业在中心城市改造中的作用

●苏 宁

摘要:推进中心城市改造是目前我国城市化进程的关键性环节之一,也是当今国际大都市、区域中心城市功能转变的必然要求。文章通过对企业在美国城市更新运动各阶段的表现的梳理分析,就如何在中心城市改造中正确处理企业与政府的关系、合理发挥企业的作用提出了相关的思路。

关键词:企业 中心城市改造 城市更新

中图分类号:F290 文献标识码:A

文章编号:1004-4914(2005)06-055-

02

美国作为战后中心城市改造的先行者之一,其历时 20 余年的城市更新运动早已成为学界探讨的热点。在更新运动中,私人企业和房地产开发商扮演了重要的角色,对中心城市转型发挥了不容忽视的推进作用。他山之石,可以攻玉。系统梳理企业在美国城市更新运动各阶段的表现,无疑可为我国中心城市改造提供必要的借鉴和启示。

一、企业在美国城市更新运动中的阶段表现

城市更新运动发端于二战后,当时,人口和新兴企业的郊区化因汽车工业的迅速崛起而骤然加快。集中在内城的传统产业纷纷外迁,居住区隔离问题严重,中心城市日益衰败。面对这一问题,美国在联邦政府指导下开展了全国范围的大规模城市更新运动,力图扭转中心城市的颓势,促进城市经济的均衡发展。这一运动从 1949 年住房法颁布开始至 1973 年终止,经历了三个阶段演变。而企业作为改造的重要参与者之一,也因的阶段不同,有着不同的表现。

1. 城市更新运动初期。在这一阶段,更新运动的重心是大规模的市中心贫民窟清理行动。1949 年的住房法是这一阶段的核心法案。该法案颁布后,联邦政府提供了为期 5 年的资金分配计划,在州、城市、社会团体和私人企业等各方面的共同参与下进行市中心住宅区改造。其中,地方政府与私人开发商的密切合作是更新能否成功的一个重要因素。这是因为政府的更新规划确定后,工程的具体开发建设均通过招标由私人开发商承担。从改造的效果看,大凡更新较为成功的部分城市,都与房地产开发商有密切合作。

但是,这一阶段的目标过于庞大,计划的经费未能跟上,对私人企业资本的利用也很不得力。在具体运作中,政府计划开发的地块往往与私人企业希望投资的地块不一致,使企业参与城市改造的热情不高,导致了“招商难”的困境。许多被征用、平整的地块长期摆荒,无人问津。总的看来,这一时期的住房

问题解决效果不理想,缺乏企业的参与是重要原因。

2. 城市更新运动高潮。城市更新运动初期的不如人意,使美国各级政府意识到,有关的更新没有对私人企业产生吸引力,从而使中心城市的改造陷入僵局。因此,国会通过了 1954 年住房法修正案,使更新运动的中心转为以市中心商业开发为主。商用建筑一般利润较高,在中心城市尤其如此,这极大地刺激了私人企业改造中心城市的热情,一些大企业由最初的观望转变为积极参与。城市更新运动进入了大规模发展阶段。

大企业的大规模介入使中心城市度过了危机,改善了城市的基础设施和环境,为新兴产业在内城的发展提供了发展空间,也促进了中心城市的产业和空间结构调整。但是,地方政府与私人企业在中心城市的商业性开发也造成了对大批低收入阶层利益的侵害。解决低收入阶层住宅问题与商业开发常常顾此失彼、相互矛盾,使许多城市管理部门一筹莫展。

3. 城市更新运动末期。大规模的中心城市商业性开发虽然顺应了城市产业结构调整的大潮流,但是始终未能妥善解决因贫困而导致的衰败。为此,联邦政府通过了以“示范城市计划”和“向贫困宣战”运动为核心的社会改革计划,更新运动的重心由商业开发为主转入以城市综合治理为主的新阶段。联邦政府力图通过对示范城市的拨款,使之在为中低收入居民提供住房的同时,也能提供就业、教育、医疗等方面的社会服务,以达到改善贫民区和衰败地区居民整体环境的目的,最终提高整个城市的生活质量。

这一阶段,一些房地产企业加大了对社区整体开发的投入,通过精心的设计、规划,改善了一批衰败的街区。但是,企业界所关心的始终是能带来高额回报的商业开发,对低收入住房的建设热情不高。而且,由于联邦政府对示范城市计划项目的审批规定了苛刻的条件,使企业的兴趣大受影响。60 年代中后期,居住区隔离和其他城市问题的长期积压造成了大规模的城市黑人骚乱,城市更新运动招致民众的质疑,最终于 1973 年被尼克松政府宣布结束。

二、城市更新运动对我国的启示

在我国,中心城市的更新已呈蓬勃展开之势。而改造的效果令人喜悦参半:一方面,一些中心城市通过改造较为顺利地实现了产业结构的调整和功能的转变,城市经济呈蒸蒸日上之势。另一方面,改造中暴露出的问题继续存在:如资金缺乏、产业结构不合理,动迁居民利益未能得到充分保障等。

从美国城市更新运动来看,开发企业在

中心城市改造中扮演着相当重要的角色。借鉴美国城市更新运动的经验教训,充分发挥企业在市场中的主体作用,无疑是加快推进中心城市改造的捷径之一。具体可归纳为如下几条思路。

1. 合理利用私人企业资本,减轻政府负担。在美国城市更新运动中,联邦政府有效地利用了私人资本。私人资本弥补了政府在实施更新工程建设上资金不足的问题。开发过程中,私人投资额远远大于政府拨款。据统计,截止到 1959 年底,城市更新运动各项工程总开销为 36.97 亿美元,其中私人企业投入了 29 亿美元,而联邦和地方政府仅投入 7.87 亿美元。

从美国的经验中看,有效利用私人企业资本能大大缓解开发资金不足的困扰,为中心城市改造提供坚实的资金保障。同时,合理利用私人资本还有助于减轻政府的财政负担,进一步提高政府的效能。当然,也应当注意到,对于私人资本的过度依赖使改造项目容易受到私人企业利益指向的影响。因此,政府及相关管理机构对私人资本要进行严格的用途界定和使用监督,防止开发项目为私人企业所左右。

2. 加强政府与企业间的沟通。中心城市改造项目常常需要政府向社会招商,以吸引私人企业参加。这就要求政府必须与企业进行及时的沟通,以保证项目的顺利进行。尤其是在项目进行的最初阶段,政府部门应认真考虑开发企业的意见,并根据市场状况、开发项目的复杂程度,采取相应的开发方式、方法。

在美国城市更新的过程中,由于缺乏沟通,政府计划开发的地块与企业希望投资的地块经常不一致,造成被征用的地块被长期搁置。据统计,到 1963 年夏天,地方政府已经获得用于更新的土地达 21970 英亩,开发商从已获得的土地上精选了近 58% 的土地,有的还交了抵押金。最终由于各种因素有很多开发商还是放弃了购买土地。

3. 鼓励企业进行社区综合开发。从城市更新运动的经验教训来看,单纯对市中心衰败区采取“清除—重建”的简单程序常常得不偿失。而更新运动后期旨在改善衰败地区居民整体环境的社区综合开发项目则受到好评。这类综合开发采取循序渐进的思路,注重对社区结构的保护和复兴,效果颇佳。

由于社区综合开发涉及面广,开发时间久,利润回收周期长,自然会导致开发企业顾虑较多。这就要求政府部门提供必要的辅助和补贴。如美国联邦政府就提供社区开发固定津贴,使地方政府可以对参与开发项目的企业进行资金上的支持,提升企业参与社区

开发的积极性。同时,政府通过降低地价、减免税收、提供公共设施等手段提供相关的辅助。

4. 充分发挥企业在中心城市产业结构调整中的作用。在城市更新的高潮阶段,大企业的介入使中心城市度过了危机,不仅使中心城市原有的工商业中心的功能得以恢复和增强,而且使一些城市中住宅区、工业区、商业区的规划更为合理,实现了中心城市的聚集效应,促进了城市的繁荣。虽然没有达到更新原有的解决低收入阶层住房问题的目标,但却“无心插柳柳成荫”,客观上顺应了城市化的发展潮流,使中心城市获得了新生。

因此,在中心城市改造中,从总体思路上应打破住宅区简单更新、商业区零星发展、工业区一律外迁的旧模式,充分发挥商业企业、房地产企业、新兴工业企业的积极作用,通过整体布局,突出商务办公功能,并协调工业、第三产业的发展,使中心城市充分发挥区域经济中心的功能。在改造的总体规划中,应根据产业结构调整的要求参考相关企业的意见,鼓励企业投入到改造中来,从而使中心城市改造与城市产业发展战略保持一致。

5. 充分利用大房地产企业的开发经验和开发能力。在城市更新运动之中,大型房地产开发商是最为积极主动的,当中的代表人物如威廉·泽肯多夫、詹姆斯·史蒂芬斯等都有上佳表现。其中威廉·泽肯多夫的表现尤为可圈可点。作为20世纪50、60年代全美最著名的房地产开发商,他冲破了保守思想的束缚,果断地参与了遍布全国各

大中心城市的城市更新项目。他与著名建筑设计师贝聿明在历史名城费城合作完成的重建项目堪称经典之作。

大房地产企业资金雄厚、经验丰富、抗风险能力强,而且一般都拥有一支优秀的评估策划团队。其对城市改造的认识一般较为深刻,因此相对更能保证开发中的总体性和科学性。鼓励此类企业积极参与中心城市改造,充分发挥其自身的优势,无疑可起事半功倍之效。

6. 强调“以人为本”,抑制企业在开发中的盲目性。从更新的经验来看,一项成功的中心城市更新工程必须坚持“以人为本”的中心目的。虽然企业在开发中具有反应迅速、决策科学、管理有序等符合市场规律的优势。但企业开发也具有其固有的盲目性缺陷,在开发中往往更多考虑经济效益,缺少人文关怀,使开发效果大打折扣。在美国城市更新中,尤其是大规模改造阶段,开发企业对贫民窟清理改造后的商业开发就往往以牺牲低收入阶层居民的利益为代价,破坏了稳定的社区关系,导致社会问题众多。城市更新运动也被人讽刺为“联邦推土机”运动,即清除大于建设,破坏大于创造。

中心城市改造是一项复杂的系统工程,其核心理念应是有利于城市民众总体利益的进一步发展。因此,在开发中必须更加注重人的尺度和人的需要,相关部门在开发中应预先进行详细论证,详细征求民众意见,制订开发规范,最大限度克服企业在开发中的盲目性,实现经济利益和社会效益的协调发展。

三、结束语

在经济全球化、区域经济一体化的浪潮下,城市经济结构、产业结构都面临重大调整。中心城市改造也成为各国关注度极高、投入力量极大的经济行为之一。在我国,中心城市的改造早已成为从中央到地方、从领导到百姓关注的焦点。企业作为市场的主力、经济生活中最积极的因素,在改造中的作用日益凸显。在未来的城市改造过程中,充分发挥企业的主力军作用无疑是可行的,也是必要的。当然,中心城市改造同新区开发相比,所面临的问题更加复杂。它既要求发挥企业的推动作用,又必须克服开发过程中带来的各种矛盾。针对不断涌现的新情况和新问题,观念的创新至关重要,这需要超越现实、超越自我的勇气和信心。

参考文献:

1. 李艳玲. 美国城市更新与内城改造[M]. 上海大学出版社, 2004
2. 曲凌雁. 美国的城市更新与社区开发比较[J]. 国外城市规划, 1998(3)
3. 耿慧志, 杨春侠. 城市中心区更新的理念创新[J]. 城市问题, 2002(3)
4. 方可. 西方城市更新的发展历程及其启示[J]. 城市规划汇刊, 1998(1)
5. 袁铁声. 城市更新过程中政府与企业间的互动关系[J]. 北京规划建设, 2000(4)

(作者单位: 厦门大学历史系 福建厦门 361005)

(责编: 贾伟)

新形势下如何调动农村信用社员工工作积极性

●苗永青 武冬山

“事在人为,人定胜天”是古之名理,“以人为本”是真知灼见。在当前深化农村信用社体制改革的新形势下,作为农村信用社主管部门的县联社,如何调动员工工作积极性,是搞好农村信用合作工作的关键。

一、坚持有力的带头人是调动农村信用社员工工作积极性的前提条件

1. 强化联社班子自身建设,提高在员工中的威信。首先,要建立健全联社班子学习制度,提高综合决策能力;其次,加强个人修养,提高班子战斗力;第三,理论联系实际,脚踏实地工作;第四,健全联社党委(支部、组)会、主任办公会和社务会制度;第五,加强团结,分工明确,各司其职。

2. 选好信用社带头人,建立健全信用社务会制度。首先,联社要从抓领导班子入手,利用机构调整和人事用工制度改革的契机,合理地调整信用社主任进行调整和交流,让那些思想品质好、业务素质高、工作大胆主动、有开拓精神、勇于挑担子的年轻人担任信用社主任,努力把农村信用社领导班子建成能征善战、能打硬仗的领导核心。其次,配好以主任为核心,副主任、分社主任、主管会计、主办信贷员为成员的信用社务会。社务会要分工明确,各司其职,要求起好表率作用,形成新的活力和较强的向心力。第三,建立健全信用社务会制度。所有重大事情,必须经信用社务会研究,杜绝“一张嘴”、“一支笔”的家长制作风。

二、行之有效的思想政治工作是调动农村信用社员工工作积极性的重要手段

1. 开展政治理想教育,激发员工干好工作的信心。

2. 关心员工生活,以情动人,让员工感受到家的温暖。

三、注重员工素质提高是调动农村信用社员工工作积极性的内在潜力

1. 紧跟形势,注重提高员工的政治素质和理论水平。要组织员工认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,学习党报党刊和上级文件,使全体员工更加关心党和国家大事,关心农村信用合作事业的发展,时刻与党中央保持一致,增强员工的使命感、责任感。

2. 有针对性地开展培训,提高员工的业务素质。

四、科学合理的激励机制是调动农村信用社员工工作积极性的根本动力

1. 加强和完善劳动用工制度,建立合理的责任激励机制。在合理制定工作目标责任制的基础上,强化监督考核,除正常的制度考核外,要着重对员工当期目标责任考核。

2. 改革收入分配办法,建立合理的利益分配机制。通过改革分配机制,提高员工收入,真正让利益去激发员工的积极性,增强员工的竞争意识和爱岗敬业精神,推动业务的发展,提高信用社经营效益。

五、宽松和谐的工作氛围是调动农村信用社员工工作积极性的根本保证

1. 加大宣传力度,为员工营造宽松的外部工作环境。

2. 完善基础设施建设,给员工创造优美工作和生活环境。联社及基层信用社要努力创造优美环境,装点自己的家园,给员工创造优美工作和生活环境。

3. 争优创先,鼓舞员工斗志。工作上要坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,引导员工积极投身到信用社的各项创建活动中来,使员工从集体荣誉中受到自己的作用,以政治文明和精神文明建设促进物质文明建设。如开展文明单位、先进职工之家、卫生先进单位、综治模范单位、文明示范窗口、巾帼示范岗、模范职工之家、档案管理达标等创建活动。

六、高效务实的机关作风是调动农村信用社员工工作积极性的有力保障

一方面,在联社机关要实行联系社制度,领导班子成员联系一个片区,机关科室及员工负责联系1至2个信用社,联系人年终考核要与本科室综合考核和联系信用社的考核挂钩。另一方面,联社机关员工除必须在社内所办事情外,其余时间必须深入基层,同信用社员工一起深入到村、户工作。加强对信用社的工作检查、指导,督促信用社执行规章制度,协助信用社完成各项目标任务,加强与地方党政及法院、税务、财政、国土、房管等部门的沟通和联系,为信用社业务经营提供方便。

(作者单位: 山阴县农信联社 山西山阴 036900) (责编: 小青)